Current Issue Review 87-14E

MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS

Gerald Schmitz
Political and Social Affairs Division

25 October 1987
Revised 25 March 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No.

ISBN

YM32-1/87-14-1991-03E
0-660-14148-5

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

92-00553/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS

ISSUE DEFINITION

In September 1986 ministers representing the then 92 member nations of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) met in Punta del Este, Uruguay, to discuss reforms to the international trading system. Agreement was reached for the formal launching of an eighth round of multilateral trade negotiations (MTN), albeit in an atmosphere of deep divisions among GATT members and deep-seated fears that the world economy may be backsliding into damaging protectionism reminiscent of the pre-GATT era. These negotiations are the most complex and difficult ever attempted, adding controversial new issues such as services and investment to such major unresolved problems as agricultural subsidies and the continued proliferation of non-tariff restrictions on trade. Many believe the very survival of an open trade system could be at stake. The success of the current MTN is especially important to Canada, given that ours is still a relatively small, resource-based economy with a high exposure to international trade flows. Previous trade liberalization rounds have stimulated growth and competitiveness, and Canada stands to gain from the strengthening of GATT rules in many areas, notably agriculture. This review examines the threats to the GATT system, the major negotiating issues in the Uruguay round, and the Canadian position in these negotiations.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The GATT System after the Tokyo Round

The GATT came into force on 1 January 1948 as a provisional agreement among 23 contracting parties, including Canada. Since then,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

membership has greatly expanded to reach nearly 100 countries at present, important recent additions to GATT talks being Mexico and the People's Republic of China.* Some 30 more countries apply GATT rules on a *de facto* basis and may participate in negotiations. The major non-members have been Eastern bloc and OPEC Gulf states, although the Soviet Union unsuccessfully sought observer status in the Uruguay round. That has changed as the revolutionary transformations underway in Eastern Europe will likely bring new members into GATT. Since 1989, the United States has also dropped its opposition to observer status for the USSR. Already, the GATT legal framework covers well over four-fifths of world merchandise trade.

GATT was intended as the precursor to a more comprehensive institution, the International Trade Organization (ITO), which would have completed the post-war reconstruction of a liberal international economic order, complementing the Bretton Woods financial bodies, the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank. When the Havana Charter, which would have established the ITO, was not ratified by the U.S. Senate, the General Agreement continued in force, with a small secretariat based in Geneva. GATT operates as a body of trade law, an impartial mechanism for adjudicating trade disputes among members, and an umbrella for conducting periodic rounds of multilateral negotiations on reducing barriers to efficient international trade.

The creation of GATT was a response to the collapse of world trade during the Great Depression of the 1930s, particularly following the imposition of the Hawley-Smoot tariffs by the U.S. Congress in 1930, which raised average import duties to an historic high of nearly 60%. The manifest failure of protectionism allowed later U.S. administrations to rediscover the virtues of classical free-trade theory as a concomitant to monetary reform in achieving economic recovery and growth. Under U.S.

---

* China, which was briefly a founding member, has not yet fully acceded and is therefore not among the current 98 contracting parties. It has observer status, however, with the expectation of resuming full membership in the course of the current round, although the fallout from the Communist government's bloody crackdown on dissent in 1989 may delay this process. Mexico joined the GATT in 1986 and has since pursued an aggressive policy of trade liberalization, including seeking a free-trade area with the United States and possibly Canada as well.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

leadership a series of reciprocal trade liberalization agreements led to the GATT treaty. Two of its fundamental precepts are non-discrimination and transparent protection using the price mechanism. This means that a concession to one must be extended to all members who are accorded most-favoured-nation (MFN) status. Imported goods should then receive "national treatment" after payment of any applicable duty. Restrictions on trade should be only in the form of visible tariffs and they should be "degressive" - i.e., progressively reduced as the economy adjusts to international market forces. By the 1970s, as a result of GATT negotiations average tariff levels had fallen dramatically (to an average level of about 5% in the developed countries) and many thousands of tariffs were "bound" so they could not be increased again unilaterally. But the weaknesses of GATT were also glaring, and a new period of global economic instability and recession threatened to overwhelm this progress.

The original GATT's limitations, loopholes and escape clauses had been exploited by many countries, especially in the non-tariff area. Europe also established its own controversial "free trade" area, the Common Market, and subsequently extended trade preferences to a number of Third World countries through the Lomé conventions. European governments were more inclined to an interventionist economic philosophy than was the U.S., though ironically it was American farm support programs that led to agriculture being largely exempted from GATT disciplines in the 1950s. Developing country interests, which moved higher on the agenda after the launching of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) in 1964, were both helped and hurt by derogations from MFN principles. The South gained some modest non-reciprocal preferences from the North, but was the target of new long-term protectionist arrangements in areas (e.g. textiles and apparel) in which it had a clear comparative advantage. The spirit of the GATT was increasingly contravened or circumvented, with more and more trade being "managed" by discriminatory and protectionist market-sharing arrangements outside GATT's purview.

In 1971, unilateral action by the U.S. to solve its balance of payments problems shocked its trading partners and destroyed the Bretton Woods regime of fixed exchange rates. It was in an atmosphere of economic

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

crisis, like that of the 1940s, that the Tokyo MTN round (1973-79) was inaugurated, though this time the U.S. was challenged for economic leadership by the European Community (EC) and Japan. Of course, commercial diplomacy at this level was more than just a matter of economics. These protracted negotiations among sovereign states were intensely political and involved domestic interests and issues to an unprecedented degree.* In the foreground, the major power blocs were jockeying for position in a reshaped global political economy. Behind the scenes, the attempt to deal with the explosion of non-tariff protection meant that a huge number of government policies in nearly 100 countries were on the bargaining table.

The Tokyo round was at most a qualified success. Significant tariff reductions were achieved, averaging about one-third on industrial products, to be phased in over an eight year period beginning 1 January 1980. Canada argued for a sectoral approach to tariff cutting to counteract the tariff escalation (higher duties as the degree of processing increases) faced by our key resource-based exports. However, a broader formula prevailed in the interests of tariff harmonization. While high tariffs persist for some sensitive products, most of Canada's trade now is either duty-free or subject to tariffs of 5% or less.

The real centrepiece of negotiations was a series of non-tariff codes of conduct, which were adopted on a conditional reciprocity rather than an MFN basis - i.e., only those signing the codes would be entitled to concessions. To date, many GATT members, especially developing countries, have not done so. Two of the most important Tokyo codes are on government procurement, intended to open up this area to more international competitive bidding, and on subsidies and countervailing duties. The latter requires a test of "material injury" before retaliation can be taken against unfairly subsidized competition. The antidumping code negotiated during the previous Kennedy round was revised along similar lines. The much-disputed subsidies/countervail code has not been very effective and

---

* The definitive history has been written by a Canadian political scientist, Gilbert Winham, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton University Press, Princeton, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

has failed to ease growing pressure in the U.S. for tougher trade remedy laws to "level the playing field."

Another important code for Canada is that on customs valuation. It stipulates that applicable *ad valorem* duties be levied on the international "transaction price" of imported goods. As a result of signing the code, Canada has reluctantly abandoned its "fair market value" assessment system which afforded significantly higher protection to domestic products. (The U.S., which had agreed to drop its "American Selling Price" during the Kennedy round but was blocked by Congress, finally acted as well.) Besides suspicions of dumping, the main reason for Canadian concern about import invoice prices has been that so much of our trade is among related parties - i.e., intrafirm.

Other codes - on technical standards and on import licensing procedures - established simpler rules to minimize obstructive effects on trade. A sectoral free trade agreement was also reached on civil aircraft. Although major agricultural issues remained unresolved, multilateral arrangements were concluded on trade in bovine meat and dairy and tropical products. Finally, several broad framework agreements were reached which recognized the special needs of developing countries while urging stricter adherence by all members to GATT provisions. The biggest disappointment was failure to agree on a "safeguards" clause governing temporary protection against injurious competition from low-cost imports. GATT's much-abused article 19 disallows the selective discrimination insisted upon by the EC.

In November 1982 a full ministerial conference (the first in nine years) was convened in Geneva to review progress on the Tokyo round agreements. The prognosis was not good. There was no movement on agriculture or safeguards. Pessimists saw GATT as losing the battle to contain the growth of non-tariff protection. There were new worries about grossly misaligned exchange rates (especially the then high U.S. dollar), the huge imbalance of current account deficits and surpluses, and the strangling effects of Third World debt. Under aggressive U.S. prodding, a work program was established and some preparatory work went forward on a possible far-reaching new round that offered hope of multiple trade-offs on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

stalemated issues. A new round also responded to fears that the U.S. might start to cut its own bilateral deals if GATT proved unable to obtain better multilateral reciprocal access for U.S. goods and services. With the spirit of GATT so badly eroded in practice, it was clear that more than faith in the value of liberal trade would be required to bring a 1980s MTN to fruition.

B. The Uruguay Round: Major Negotiating Issues

The clash of agendas at Punta del Este nearly scuttled the talks. The U.S. played hardball to ensure that new issues such as services and intellectual property were included. India and Brazil led developing country "foot-draggers" in resisting the U.S. offensive. They wanted action on old issues such as safeguards. France was the major EC foot-dragger on agricultural subsidies. Japan and the newly-industrializing countries (NICs such as South Korea) were sensitive to accusations of being mercantilists and "free-riders" - that is, benefiting from the opening up of export markets while jealously guarding their home markets. They had reason to be on the defensive.

In the end, however, the GATT ministers agreed to a compromise on a two-track agenda encompassing both old issues and new ones currently unregulated by GATT. Bitter wrangling over negotiating structure, mainly between the U.S. and the EC, delayed the start of talks into 1987. At the end of January, consensus was finally reached that substantive negotiations in the Group of Negotiations on Goods (GNG) would be conducted by separate groups on 14 topics, overseen by a Trade Negotiations Committee (TNC) to meet at least every six months to review progress. To monitor the standstill and rollback provisions, a Surveillance Body was created. Reporting to the TNC, it meets at least three times a year. The September 1986 ministerial declaration included "standstill and rollback" provisions to halt and if possible push back the tide of protectionism as a good faith gesture during the negotiations. Conflicts quickly arose over interpretation and degree of surveillance. By December 1988, 23 notifications of alleged violations had been received, including one by the U.S. against Canada. Parallel talks on services are

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

taking place in the Group of Negotiations on Services (GNS). These negotiating bodies are open to all participants - currently 111 countries.

The key issues held over from the Tokyo round are:

1. Non-tariff Restrictions: While some sectors, notably textiles and clothing, have been subject to quota restrictions for decades, there has been a flood of new discriminatory non-tariff barriers (NTBs) since the 1970s, with autos, steel and electronics being among the chief targets. Managing trade to escape GATT rules goes under euphemisms such as "voluntary export restraints" (VERs) and "orderly marketing agreements" (OMAs). These NTBs have numerous trade-distorting effects. In general, they hurt consumers and favour established exporters over lower-cost entrants. Some analysts argue for a "retarification" of quantitative NTBs (or at least their substitution by auctioned quotas), with the rents devoted to adjustment programs for import-sensitive industries. The goal of the Uruguay round will be tougher disciplines over clearly protectionist forms of import relief.

2. Safeguards (Contingent Protection): This emerged as a major stumbling block in the Tokyo round. GATT's article 19 allows members to impose emergency global quotas, on an MFN basis, to "safeguard" a threatened domestic industry as it adjusts to foreign competition. The foreign suppliers are entitled to compensation. Because of the success of first Japan and then many developing countries in penetrating Northern markets, article 19 has been increasingly bypassed. One result has been the growth of selective NTBs as described above. The EC has insisted that to be realistic a new safeguards clause must abandon GATT's cherished principle of non-discrimination. The U.S. and Canada have resisted any exemption as a dangerous contradiction - in effect, GATT giving its blessing to the violation of its own rules. However, GATT has already sanctioned a major deviation from MFN treatment in the textiles and apparel sector through the Multi-Fibre Arrangement (MFA), which, in July 1986, was made more restrictive and extended for a further five years. A breakthrough mid-term agreement in April 1989 on the negotiating principles

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

for safeguards and textile issues gave some hope that restrictive policies could be gradually phased out in the 1990s. In March 1990, Canada tabled its proposal for re-integrating textiles into the GATT framework over a transitional period of five to ten years. However, developing-country exporters want quotas to be eliminated once the current MFA expires in 1991.

3. Agriculture: Long a weak spot in GATT, agricultural trade was the mostly hotly contested subject going into the Uruguay meetings. On one side are the U.S. and a group of 14 food-exporting nations including Canada, known as the "Cairns group" after a town in Australia where they first banded together to demand urgent action on agricultural subsidies. On the other side are Japan and the EC, which defends its highly interventionist and expensive Common Agricultural Policy (CAP). The Cairns countries argue that their competitive exports are being badly hurt by a trade war between the U.S. and the EC as the U.S. reacts to losing market share. Agriculture is supported and regulated in virtually all countries. The problem occurs when domestic incentives lead to overproduction and the dumping of heavily-subsidized surpluses on world markets. Lacking effective GATT remedies, retaliation is the inevitable recourse. An escalating subsidy war leaves the strongest treasuries to fight it out. The Cairns group wants a "fast track" to more competitive discipline over farm exports. The United States until recently was holding out for an agreement on total elimination of "trade-distorting" subsidies in agriculture. The EC would prefer the spotlight shifted elsewhere and its 12 member nations have been prepared to consider only gradual reductions in levels of subsidization.

A major compromise reached in April 1989 rescued the Uruguay round negotiations. However, the subsidies war has continued to escalate since then. Strains have also emerged among Cairns members, and notably between the Canadian and U.S. positions. On 14 March 1990, Canada presented a complex formula to the Geneva negotiating group which would preserve Canadian supply management practices within a reformed GATT regime under Article 11, which governs import controls. The U.S., by contrast, wants to get rid of Article 11 protection. (For more analysis, see Current

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Issue Review 89-7E, "GATT: The Eleventh Hour for Article XI?") Canada's final proposals presented 15 October 1990 (see p. 16) seek some middle ground between the U.S. and E.C. positions. However, at the GATT ministerial conference in Brussels in December 1990, there was no resolution of the impasse.

4. Subsidies and Countervailing Measures: Agriculture is only the worst case of the problems caused by governments' growing resort to domestic and export subsidies to protect or enhance market share. The slowdown in world trade has intensified these pressures for intervention and led to seemingly intractable debates over what constitutes "unfair" trade. There is no consensus on definitions, on the measurement of trade impacts, or on the appropriate remedies such as countervailing or anti-dumping duties when claims of injury are made. The Tokyo round code is perceived as inadequate, and many GATT members have not bound themselves to it. The aggressive use of countervail by the U.S., in contrast to the weakness of GATT disciplines, has become a major source of friction with that country's trading partners. Restoring faith in and adherence to a multilateral system of rules is a central challenge of the Geneva negotiations. In early summer 1989 Canada was the first to table a comprehensive plan to reform the code. (For details see Mini-Review 42E, "GATT Subsidies Code: Canadian Proposals for Reform.")

For the first time, the MTN agenda also gives prominence to key trade issues of the future:

1. Services: Trade in services (usually "invisibles" as distinct from "goods") is an expanding umbrella for activities ranging from travel and communications to consulting, banking and transborder data flows. At least one-fifth of global trade is services-oriented, and services are virtually the only source of employment growth in the major industrial countries. Despite the importance of services in international business, there is no adequate statistical base, much less an agreed set of rules, in this area. U.S.-based multinational corporations seeking more liberal access for their services were among the chief backers of a new round and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

have shown a high profile in negotiations in this area. However, the U.S. insistence that services be on the table was initially strongly opposed by a bloc of developing countries. They are demanding many concessions and safeguards in any agreement. Apart from nationalistic concerns, these countries have in the past rejected liberalized entry for Western services exports as the price for movement on outstanding issues of merchandise trade (e.g. textiles) in which they have the comparative advantage. They also want labour-oriented services to be included. While the area remains a minefield, a multilateral negotiating framework was achieved in December 1988 and implemented in April 1989.

2. Trade-Related Investment Measures (TRIMs): This equally thorny set of issues is partly a corollary to the above in that most service providers must be physically located in the market which they serve. U.S. companies looking to exploit new market opportunities have led the way in pushing for "rights of establishment" and national treatment for their subsidiaries. On the other side, many countries, especially in the developing world, worry about future dependence on foreign multinationals and how sensitive sectors like communications and culture would be affected. Related to these sovereignty and security questions, states may see protection as necessary to develop and safeguard viable growth industries of their own. There are also a number of more trade-specific investment issues which are closer to the GATT's existing competence, though no less troublesome. These include the distorting effects on trade of incentives (subsidies, tax concessions, etc.) used to attract foreign direct investment, and local content, export and other performance requirements imposed on foreign subsidiaries once they are established. So far, developed and developing countries remain poles apart on TRIMs. A proposal presented by 11 countries including Brazil, India and China in early 1990 basically rejected any change in the GATT regime.

3. Intellectual Property: These issues are already subject to several international agreements, including an article of the GATT, and are addressed by a separate body, the World Intellectual Property Organization (WIPO). But coverage and enforcement remain weak. The U.S. and the EC in particular want stronger copyright and patent protection to stop the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pirating of technology and the growing trade in counterfeit goods. New measures would be chiefly aimed at Asia-Pacific NICs where the worst abuses occur in the computer, publishing and recording industries.

4. High Technology: This has become a very important strategic growth sector for industrialized and some developing countries. Typically, "high-tech" benefits from a high degree of supportive government intervention. It is often considered a vital "infant" industry, requiring subsidized research and development and strong protection in the national interest. Industrial policies of this sort, together with the notion of "engineered comparative advantage," pose a major challenge to liberal trade based on market principles and threaten the export markets of existing producers. However, the U.S. did not succeed at Uruguay in getting separate sectoral negotiations on high technology issues, so they have had to be raised through the established working groups.

5. Institutional Reform and Other Issues: With the integrity and utility of the GATT system increasingly in question, a critical task of the Uruguay MTN is to strengthen GATT's structures and rules, improve its dispute settlement procedures (which, operating only by consensus, have been of reduced effectiveness against NTBs), and enhance its role in the overall management of the world economy. These reforms will require more resources for the GATT secretariat, stricter adherence by members to GATT articles and codes along with stricter surveillance of compliance, and more determined direction from the political level. GATT ministers must be willing to build up the institution so that it can grapple effectively with issues of global structural adjustment - the integration (or "graduation") of developing countries into the world economy, the impact of rapid shifts in comparative advantage, the effects of the debt crisis, cooperation with international financial institutions, and so on. An active multilateral process is still the best hope for maintaining an open trading system against the protectionist tendencies arising from narrow national, regional, sectoral or ideological pressures.

An informal meeting of 30 trade ministers in West Germany in March 1988 sent out positive signals of an emerging consensus on a package of structural reforms. Proposals being considered included: (1) Periodic

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reviews by the GATT of members' trade policies and compliance with multilateral obligations. The costs of protectionist actions would be assessed and publicized. Frequency of examination would depend on the country's volume of trade - probably every two years in the case of the G7 economies. (2) More formal private sector participation in the GATT, including at ministerial meetings, to strengthen the domestic constituencies for liberalized trade. (3) A new smaller 18-member group of ministers to meet semi-annually to provide political momentum and leadership within the GATT system. As well, 13 countries including Canada formed the so-called "de la Paix Group" to press for improved dispute settlement procedures and a stronger GATT role.

At the full GATT ministerial "mid-term" review held in Montreal in early December 1988, agreement was reached in a number of institutional areas. The dispute settlement process would henceforth include strict time limits, totalling 15 months between the establishment of a panel and GATT Council rulings. A regular review mechanism would be set up to monitor members' trade policies: every two years in the case of large countries, every four years for middle powers, and every six for small countries. (The first GATT review of Canadian trade practices was released in July 1990.) These agreements were blocked by an impasse on other issues (see p. 15-16) but went into effect as of April 1989.

In April 1990, Canada unveiled an ambitious proposal to build GATT into a more powerful World Trade Organization (WTO), an updated version of what the Havana Charter first envisaged in the 1940s. However, this blueprint for major institutional reform is very much dependent on successful outcomes of the sectoral negotiations.

C. Canada's Multilateral Trade Strategy

> ... GATT rules are as important to us as the rules of our Constitution.
>
> - Secretary of State for External Affairs Joe Clark, opening statement to the GATT Ministerial Conference, 15 September 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

As an economic middle power without access to a large internal market, Canada depends greatly on a fair system of international trade rules and strongly supported the launching of a new GATT round. However, since one-quarter of Canada's GNP is accounted for by exports to a single market, the government hedged its bets on the outcome of a protracted MTN by initiating separate bilateral free-trade negotiations with the Americans. GATT's article 24 permits an exemption from MFN principles for regional free trade areas which cover "substantially all the trade" between the parties. Many observers see the successful conclusion of a comprehensive Canada-U.S. arrangement as a positive signal for the GATT talks. A bilateral victory against protectionism in controversial areas deemed important to both countries could serve as a timely model on which to base multilateral progress in Geneva. A less sanguine view has been that third-party exporting countries will feel threatened by an integrated North American trading bloc if they think it might result in substantial trade diversion or weaken the commitment to multilateralism. Such fears may be put to rest when a GATT working party on the Free Trade Agreement, established in February 1989, submits its report. Still, a finding of compliance may not satisfy Canadian critics of continental free trade who argued that the bargaining process in the current MTN offered Canada greater potential benefits at significantly less "cost" in terms of reciprocal concessions.

Notwithstanding the recent preoccupation with North American trade liberalization and the fears that the world may be dividing into regional economic blocs, Canada's commitment to the success of the Uruguay round is not in question. Among Canada's multilateral priorities are:

- much tighter controls over agricultural trade, especially the use of domestic and export subsidies which end up punishing competitive third parties (e.g., Canadian grain farmers caught in the price war between the U.S. and the EC).

- improved access for goods and some services in which Canada has a comparative advantage: food and natural resource-based products, energy-based industries, transportation and communications equipment and services.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- reduction of tariffs, tariff escalation and non-tariff barriers in these areas; also tightening up of the Tokyo round code on subsidies and countervailing duties to ease the growing threat to Canadian exporters from contingency protection measures (primarily U.S. countervail actions).

- expanded coverage for the GATT government procurement code to open up markets now closed to competitive Canadian goods and services.

Canada has been participating in all of the various negotiating groups of the current GATT round, as well as forcefully expressing its concerns in other international economic forums (OECD, Western Economic Summit, Quadrilateral trade ministers) with an interest in its success. The Canadian effort in the Uruguay round was initially conducted by the Trade Negotiations Office (TNO), with Sylvia Ostry as Canada's ambassador for the MTN. Since the conclusion of the Canada-U.S. free trade talks the TNO has been gradually wound down and a Multilateral Trade Negotiations Office (MTNO) has been established within the Department of External Affairs. It is headed at the Assistant Deputy Minister level by Germain Denis. Following the Montreal meetings Dr. Ostry took an academic leave early in 1989. In July 1987 Canada upgraded its negotiating presence in Geneva with the appointment of John Weekes as Ambassador and Permanent Representative to the GATT. He has since been named to a term as chairman of the trade negotiations committee. Private sector input is provided through a network of Sectoral Advisory Groups on International Trade (SAGITs). There is also a 45-member International Trade Advisory Committee (ITAC), similar to the American Advisory Committee on Trade Negotiations (ACTN) in the U.S. Both were very active during the Montreal meetings.

In May 1987, Canada hosted the Cairns Group of agricultural fair traders. Such meetings kept up the pressure for an "early harvest" of agreements in the MTN on agricultural and tropical products issues. Then in July, the U.S. tabled a major proposal in the GATT agriculture group for the elimination over 10 years of all subsidies and import barriers in this area. On 20 October 1987, Canada presented similar comprehensive proposals in Geneva, which, however, would leave intact the Canadian supply

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

management programs that fall within current GATT rules. Given the wide gulf between the European and American positions, a great deal of pessimism remained on the farm subsidies question. In February 1988 the Cairns Group issued another statement highly critical of the slow progress being made in Geneva. The Group proposed a compromise of a subsidy freeze followed by long-term phased reductions. Going into the 5-8 December Montreal mid-term review, agriculture was a top priority for both Canada and the U.S. The talks were extended a day to try to break the bitter U.S.-EC standoff. The political importance of reform of agricultural trade was underscored by an opening day demonstration by over 3,000 farmers from 26 countries.

While there was ultimately no progress in Montreal on agriculture, tentative accords on frameworks for the final two years of negotiations were reached in 11 of the 15 negotiating groups. In particular, there was a breakthrough on a comprehensive framework agreement for services. There were also agreements worked out on freer trade in tropical and resource-based products, and on an across-the-board tariff cut of at least 30% at the end of the current round. (In March 1990, Canada tabled proposals agreeing to negotiate tariff reductions averaging 33%.) However, there was stalemate in three key areas besides agriculture: intellectual property, textiles, and safeguards. Eventually the frustration of many developing nations with the intransigence shown by the U.S. and the EC resulted in all negotiating agreements being "put on hold." The Cairns group itself split over the issue of "linkage." Six Latin American countries decided that without some movement on agriculture and other areas of Third World concern, there would be no deal on anything for the time being.

The 1988 Montreal meeting therefore ended with only an agreement to a four-month extension, after which a special high-level meeting of officials in Geneva was to try again to break the deadlock. Some optimism was generated in early February 1989 when the U.S. appeared to be softening its position to allow talks to proceed with the EC over short-term measures to reduce agricultural subsidies. At the special meeting held in Geneva from 5-8 April 1989 a partial breakthrough was achieved. Agreements were reached on how to proceed with final

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

negotiations in all areas, and specifically in the four left in abeyance at Montreal. In the key agricultural sector, domestic and export levels of support and protection for the coming year were to be frozen at 1988 levels, with a further commitment to phased reductions in future years. In addition, GATT members were required to submit detailed plans for long-term reforms along these lines to be in place by the completion of the Uruguay round in 1990. Canada presented its proposals in March and October of 1990.

Although the Cairns group was able in late 1989 to table a common proposal to lower agricultural protection, major areas of friction remain. Within the movement for reform, Canada has continued to defend its own use of import restrictions through marketing boards despite strong U.S. pressure to dismantle them. As well, both the U.S. and Canada remain at loggerheads with Japan and the European Community, despite the latter's offer of a modest 30% cut in subsidies. Canada's final negotiating offer, tabled 15 October 1990, called for an end to export subsidy wars; a reduction of up to 50% in trade-distorting domestic subsidies (there are concerns in some quarters that historic programs such as the western transportation subsidy - the Crow benefit - could be affected); a one-third reduction in agricultural tariffs to no more than 20%, with non-tariff barriers limited to a similar equivalent; an increase in the allowable domestic market share for agricultural imports (up to 5% for dairy products) in return for secure protection of dairy, poultry and egg marketing board systems. The U.S. position calls for a 90% cut in export subsidies and deep cuts of 75% in domestic subsidies.

At the supposedly final ministerial conference held in Brussels in early December 1990, agriculture again proved to be too great a stumbling block even though agreements are said to be close in a number of the other negotiating groups. When the talks broke down the round was "suspended" until 15 January 1991, when officials of the parties met briefly in Geneva to see what could be done. In the midst of the outbreak of the Gulf war, however, GATT director general Arthur Dunkel was unable to announce a date for formal talks to resume. Eventually the Trade Negotiations Committee met in late February. It was announced that talks would start up again but regrouped under seven rather than the original fifteen negotiating forums.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On 1 March 1991, the last day for him to do so, U.S. President George Bush notified Congress that, using the "fast-track" procedure, he was seeking an extension of U.S. negotiating authority for a further two years beyond the 1 June 1991 expiry date in current trade legislation. Congress has 60 days in which to consider the request and it is expected that approval for the multilateral talks will be granted thereby giving the Uruguay round a much-needed extension and impetus to reach agreements.

PARLIAMENTARY ACTION

Historically, Parliament had only a minor role in the conduct of Canada's external relations, although on occasion issues of commercial and defence policy (reciprocity with the U.S., conscription, nuclear weapons) were important enough to bring down governments. International relations scholars were inclined to treat most trade matters as low diplomacy, lamenting that MPs could spend hours debating a customs tariff of interest to their localities, while virtually ignoring larger issues of war and peace. Parliament simply reacted to trade policy measures, and such attention as there was was taken more as evidence of parochialism than international awareness.

Today, Parliament, principally through its foreign policy committees, is becoming more active and assertive. International trade is now at the top of the government's foreign policy agenda. Even so, parliamentary scrutiny of trade policy remains at best sporadic. A June 1982 report on import policy by a subcommittee of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs commented on Canada's Tokyo round undertakings in this area. As part of the government's 1985-86 general foreign policy review, the Special Joint Committee on Canada's International Relations expressed support for a new MTN round but did not address GATT issues in detail. The first substantive parliamentary hearings on the Uruguay round were held in November 1990, when Canadian negotiator Germain Denis briefed members of the House of Commons Agriculture and External Affairs and International Trade committees.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGY*

1947 - The GATT treaty was signed.

1979 - The Tokyo round was concluded; the U.S. passed the *Trade Agreements Act*.

1982 - The GATT Ministerial meeting established a new Work Program.

1984 - Canada passed the *Special Import Measures Act* in compliance with its Tokyo round commitments.

July 1986 - The MFA was renewed and extended for five years.

September 1986 - The GATT conference in Uruguay launched the eighth MTN round.

January 1987 - Agreement was reached in Geneva on a negotiating process, permitting formal talks to begin.

May 1987 - Ottawa hosted the Cairns group of agricultural "fair traders."

July 1987 - The U.S. tabled major proposals on the elimination of agricultural subsidies and import barriers. Canada appointed a new ambassador to the GATT.

October 1987 - Canada presented its own comprehensive proposals on agricultural trade liberalization.

March 1988 - The GATT Council adopted two reports which found Canada in violation of GATT rules.

April 1988 - Disagreements over farm subsidies again topped the agenda at a meeting of Quadrilateral trade ministers (from the U.S., Canada, Japan and the EC) on an island off the B.C. coast. Canada called for an end to the trade war.

December 1988 - A full GATT ministerial meeting was held in Montreal to review progress to date in the Uruguay round. While there was movement on some issues, marathon negotiations failed to break the U.S.-EC deadlock on agriculture.

---

* See also the chronologies in John Whalley with Colleen Hamilton and Roderick Hill, *Canadian Trade Policies and the World Economy*, Volume No. 9, University of Toronto Press, Toronto, 1985, p. 35-42.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

April 1989 - A special meeting of negotiators in Geneva broke the deadlock and revived hopes for a successful completion of the Uruguay round on schedule at the end of 1990.

June 1989 - Canada tabled a detailed proposal for the reform of GATT rules on subsidies and countervailing duties.

March 1990 - Canada tabled major proposals on textiles and the MFA, agriculture, and tariff cuts.

April 1990 - Canada presented a plan to build GATT into a powerful new World Trade Organization.

July 1990 - Canadian trade policies were reviewed by the GATT secretariat.

October 1990 - Canada tabled its final negotiating offer on farm subsidies. A quadrilateral trade ministers' meeting held in Newfoundland indicated that much hard bargaining lay ahead, with GATT's future perhaps in the balance.

December 1990 - Talks collapsed as the Brussels ministerial conference failed to break the deadlock on agriculture.

January 1991 - Officials met in Geneva to try to restart negotiations.

February 1991 - The Trade Negotiations Committee met and streamlined the talks into seven major groups.

March 1991 - U.S. President Bush sought a two-year extension of his negotiating authority beyond 1 June 1991.

SELECTED REFERENCES

Canada, Department of External Affairs. "Multilateral Trade Negotiations: Some Initial Canadian Views." Communiqué, 19 July 1985.

Canada, Department of External Affairs. "The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: a Situation Report." Multilateral Trade Negotiations Office, Ottawa, September 1988.

Canada, Department of External Affairs. *The World Our Market: Canada, GATT and the Uruguay Round.* Minister of Supply and Services Canada, Ottawa, 1987.

Canada. "Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: Canada and the Mid-Term Package of Results." Ottawa, 1989.

de C. Grey, Rodney. "GATT and the Trade Relations System," in Richard Dearden *et al.*, eds., *Living with Free Trade: Canada, the Free Trade Agreement and the GATT.* The Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1990, p. 189-206.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Diebold, William, Jr., (ed.). *Bilateralism, Multilateralism and Canada in U.S. Trade Policy.* Ballinger Publishing Company, Cambridge, 1988.

Finlayson, Jock and Ann Weston. *The GATT, Middle Powers and the Uruguay Round,* the North-South Institute, Ottawa, June 1990.

GATT. "Ministerial Declaration on the Uruguay Round." Press Release, 25 September 1986.

Golt, Sidney. *The GATT Negotiations 1986-90: Origins, Issues and Prospects.* British-North American Committee, London, 1988.

Hufbauer, Gary. "Beyond GATT." *Foreign Policy,* No. 77, Winter 1989-90, p. 64-76.

Mark, Janette. "The Uruguay Round: Issues for Multilateral Trade Negotiations." The North-South Institute, Ottawa, March 1987.

Schott, Jeffrey J. ed. *Completing the Uruguay Round: A Results - Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations.* The Institute for International Economics, Washington D.C., September 1990.

Smith, Murray. *Canada's Stake in the Uruguay Round and the GATT System.* The Institute for Research on Public Policy, Halifax, October 1988.

Stone, Frank. *The Canada-United States Free Trade Agreement and the GATT.* The Institute for Research on Public Policy, Halifax, November 1988.

Stone, Frank. *GATT: From the Tokyo Round to the Uruguay Round.* The Institute for Research on Public Policy, Halifax, November 1988.

Stone, Frank. *Canada, the GATT and the International Trade System.* The Institute for Research on Public Policy, Halifax, revised edition 1988.

The World Bank. *The Uruguay Round: A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations.* Washington, D.C., 1987.

Trade Negotiations Committee. "Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round: Trade Negotiations Committee Meeting at Ministerial Level, December 1988." GATT Secretariat, Montreal, 1988.

Winham, Gilbert. "GATT and the International Trade Régime," *International Journal,* Vol. 45, Autumn 1990, p. 796-822.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX

GATT Rounds of Multilateral Trade Negotiations

1. First Round, 1947: An interim step taken by 23 countries during the negotiations for an International Trade Organization (ITO). Resulted in the negotiation of the General Agreement on Tariffs and Trade and in substantial tariff cuts by the U.S. and a few other countries.

2. Annecy Round, 1949: Negotiations held to allow 11 new members to accede to the GATT.

3. Torquay Round, 1950-51: New negotiations resulted in few additional tariff reductions. West Germany joined the GATT.

4. Geneva Round, 1956: Japan joined the GATT. Virtually no progress was made in negotiations to reduce general tariff levels.

5. Dillon Round, 1960-62: Renegotiation of previously agreed tariff concessions was required because of the formation of the European Economic Community, whose common external tariff had the effect of raising tariffs on imports of many products from non-EC countries.

6. Kennedy Round, 1963-67: Sixteen industrial countries accepted new "linear" tariff reductions averaging 40 percent. For the first time, the demands of developing countries became a major focus of the GATT negotiations.

7. Tokyo Round, 1973-79: Again using a linear tariff reduction formula, the industrialized countries agreed to cut tariffs on dutiable industrial imports by an average of 40 percent. Little progress was made in liberalizing agricultural trade. Several new non-tariff barrier codes were negotiated, mainly by the leading industrial countries.

8. Uruguay Round, 1986-: While a number of "old" access issues (like tariff escalation and selective restraints on textiles and clothing) remain to be resolved, the new round is focused largely on strengthening GATT rules regarding non-tariff barriers and extending the scope and coverage of the codes; liberalizing agricultural trade and reducing trade-distorting subsidies; developing new rules to govern trade in services, trade-related investment measures, and intellectual property rights issues; and revising the GATT's institutional structure and decision-making system.

Sources: Jock Finlayson and Ann Weston, *The GATT, Middle Powers and the Uruguay Round*, Ottawa, The North-South Institute, June 1990, Table 5, p. 16.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Negotiating groups in the Uruguay Round

Category	Negotiating Group
Market access	1. Tariffs
	2. Non-tariff measures
	3. Natural resource based products
	4. Textiles and clothing
	5. Agriculture
	6. Tropical products
Reform of GATT rules	7. GATT articles
	8. NIM agreements
	9. Safeguards
	10. Subsidies/countervailing duties
GATT as an institution	11. Dispute settlement
	12. Functioning of the GATT system
	13. Trade-Related Intellectual Property (TRIP)
	14. Trade-Related Investment Measures (TRIM)
	15. Services*

* As a result of a compromise reached in the Punta del Este declaration, services are negotiated separately from other issues in the Group of Negotiation on Services (GNS). All other groups are neogiated under GATT's Group of Negotiations on Goods (GNG).

Source: Gilbert Winham, "GATT and the international trade régime," *International Journal*, Vol. 45, Autumn 1990, Table 1, p. 800.

Bulletin d'actualité **87-14F**

LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES

Gerald Schmitz
Division des affaires politiques et sociales

Le 25 octobre 1987
Révisé le 25 mars 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat.

ISBN

YM32-1/87-14-1991-03F
0-660-93383-7

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES

DÉFINITION DU SUJET

En septembre 1986, des ministres représentant les 92 pays que comptait alors l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) se sont rencontrés à Punta del Este, en Uruguay, pour discuter des réformes à apporter au système commercial international. Ils se sont entendus pour lancer officiellement une huitième série de négociations commerciales multilatérales (NCM), malgré les divisions sérieuses qui séparent les membres du GATT et les craintes profondément enracinées de voir l'économie mondiale retomber dans le protectionnisme néfaste qui sévissait avant l'instauration du GATT. Ces négociations sont les plus complexes et les plus ardues qui aient été engagées jusqu'ici: de nouvelles questions litigieuses, telles que les services et les investissements, s'ajoutent aux importants problèmes non encore résolus, comme les subventions à l'agriculture et l'incessante prolifération des barrières commerciales non tarifaires. Beaucoup estiment que la survie même d'un système commercial ouvert pourrait se trouver mise en jeu. Il est de la plus grande importance pour le Canada que les présentes NCM aboutissent, puisque notre économie, encore relativement modeste et fondée sur les ressources naturelles, est particulièrement tributaire des fluctuations du commerce international. Les négociations précédentes de libéralisation des échanges ont stimulé la croissance et la compétitivité, et le Canada a beaucoup à gagner au renforcement des règles du GATT dans de nombreux secteurs, principalement l'agriculture. Le présent bulletin examine les menaces qui pèsent sur le GATT, les principales questions visées par les négociations d'Uruguay et la position du Canada dans ces négociations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Le GATT après les négociations de Tokyo

Le GATT, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1948, était à l'origine un accord provisoire entre 23 parties contractantes, dont le Canada. Depuis lors, le nombre de participants s'est considérablement accru pour atteindre presque 100, les récentes additions d'importance dans les négociations du GATT étant le Mexique et la République populaire de Chine*. Quelque 30 autres pays appliquent *de facto* les règlements du GATT et ont la possibilité de participer aux négociations. Les principaux pays non membres sont les pays de l'Est et les pays du golfe Persique membres de l'OPEP, bien que l'Union soviétique ait tenté (sans résultat) d'obtenir le statut d'observateur dans les négociations d'Uruguay. Or, la situation évolue et les transformations révolutionnaires qui se produisent en Europe de l'Est entraîneront probablement l'adhésion de nouveaux membres au GATT. Depuis 1989, les États-Unis ne s'opposent d'ailleurs plus à ce que l'URSS se voie reconnaître le statut d'observateur. Déjà, la portée du cadre juridique du GATT dépasse largement les quatre cinquièmes du commerce mondial de marchandises.

Le GATT devait ouvrir la voie à un organisme plus complet, l'Organisation internationale du commerce (OIC), qui, après la guerre, aurait complété le rétablissement d'un ordre économique international libéral en prêtant main forte aux organismes financiers de Bretton Woods, au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale. Après le refus du Sénat américain de ratifier la Charte de la Havane, qui devait

---

* La Chine, qui a été membre fondateur pendant une courte période, n'a pas encore adhéré entièrement à l'Accord et, de ce fait, elle ne compte pas au nombre des 98 participants actuels. Elle bénéficie cependant du statut d'observateur et l'on s'attend à ce qu'elle redevienne membre à part entière au cours des présentes négociations, bien que les répercussions des mesures de répression sanglantes prises en 1989 à la suite de manifestations de dissidence pourraient retarder son adhésion. Le Mexique s'est joint au GATT en 1986 et poursuit, depuis, une politique énergique de libéralisation des échanges en cherchant notamment à établir une zone de libre-échange avec les États-Unis et peut être aussi le Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

établir l'OIC, l'Accord général est demeuré en vigueur avec un secrétariat restreint installé à Genève. Le GATT est à la fois un code de droit commercial, un mécanisme impartial de jugement des conflits commerciaux entre ses membres et un accord-cadre permettant de mener périodiquement des négociations multilatérales visant à réduire les obstacles qui entravent le commerce international.

Le GATT a été créé à la suite de l'effondrement du commerce mondial au cours de la grande dépression des années 1930, particulièrement après que la loi Hawley-Smoot, adoptée par le Congrès américain en 1930, eut porté les droits de douane moyens à un sommet historique de près de 60 p. 100. L'échec évident du protectionnisme a par la suite amené les administrations américaines à redécouvrir les vertus de la théorie classique du libre-échange qui, de concert avec une réforme monétaire, permet le rétablissement et la croissance de l'économie. Sous la conduite des États-Unis, une série d'accords réciproques de libéralisation des échanges ont abouti au traité du GATT, qui repose sur deux principes fondamentaux: la non-discrimination et la protection transparente au moyen des prix. Cela signifie que toute concession consentie à l'un de membres doit être étendue à tous ceux qui ont le statut de nation la plus favorisée (NPF). Les marchandises importées devraient alors recevoir un "traitement national" après le paiement des droits imputables. Les droits de douane visibles devraient être les seules restrictions commerciales admises et ils devraient être "dégressifs", c'est-à-dire diminuer au fur et à mesure que l'économie s'ajuste aux forces du marché international. Dans les années 70, les négociations du GATT avaient fait baisser de façon spectaculaire les tarifs douaniers moyens (la moyenne étant d'environ 5 p. 100 dans les pays développés), et plusieurs milliers de tarifs ne pouvaient plus être augmentés de façon unilatérale. Mais les faiblesses du GATT sautaient également aux yeux, et une nouvelle période d'instabilité et de récession économique générale menaçait d'annihiler les progrès accomplis.

De nombreux pays n'avaient pas manqué de tirer parti des limitations du GATT, de ses points faibles et des échappatoires qu'il offrait, particulièrement dans le secteur non tarifaire. Au milieu de la controverse, l'Europe avait créé sa propre zone de libre-échange, le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Marché commun, et, par la suite, étendu ses privilèges commerciaux à un certain nombre de pays du tiers monde par les accords de Lomé. Les gouvernements européens étaient plus favorables que les États-Unis à une doctrine économique interventionniste, même si, paradoxalement, ce sont les programmes américains d'aide à l'agriculture qui avaient permis à ce secteur d'échapper largement aux contraintes du GATT dans les années 50. Les intérêts des pays en développement, dont on avait davantage tenu compte après l'ouverture, en 1964, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), étaient à la fois favorisés et contrariés par les dérogations aux principes de la nation la plus favorisée. Le Sud avait acquis quelques modestes préférences non réciproques de la part du Nord, mais il était victime de nouveaux arrangements protectionnistes à long terme touchant certains secteurs (comme le textile et l'habillement) dans lesquels il détenait un avantage comparatif manifeste. L'esprit du GATT était de plus en plus fréquemment enfreint ou contourné, une part de plus en plus importante du commerce étant régie par des arrangements de partage des marchés discriminatoires et protectionnistes qui échappaient aux compétences du GATT.

En 1971, les mesures unilatérales adoptées par les États-Unis pour résoudre leurs problèmes de balance des paiements ont indigné leurs partenaires commerciaux et anéanti le régime des taux de change fixes institué par les accords de Bretton Woods. Comme dans les années 40, c'est dans une atmosphère de crise économique que se sont ouvertes les NCM de Tokyo (1973-1979), bien que, cette fois-ci, l'ascendant économique des États-Unis ait été remis en cause par la Communauté économique européenne (CEE) et le Japon. Évidemment, à ce niveau, la diplomatie commerciale dépassait de beaucoup les questions purement économiques. Ces négociations prolongées, auxquelles participaient des États souverains, revêtaient un caractère extrêmement politique et touchaient, à un degré sans précédent, à des intérêts et à des problèmes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

internes*. À l'avant-scène, les principaux blocs de puissances manoeuvraient pour se ménager une place dans une économie politique globale restructurée. Dans les coulisses, on tentait de contrer l'explosion de la protection non tarifaire, ce qui veut dire qu'un nombre considérable de politiques gouvernementales d'une centaine de pays étaient sur la table des négociations.

Les négociations de Tokyo ont connu, au plus, un succès mitigé. Les participants se sont entendus sur d'importantes réductions des tarifs douaniers, en moyenne d'un tiers sur les produits industriels, qui devaient être introduites progressivement sur une période de huit ans à compter du 1er janvier 1980. Le Canada préconisait une approche sectorielle des baisses de tarifs douaniers pour contrebalancer la montée en flèche des droits de douane (qui augmentent en proportion du degré de transformation des produits) à laquelle devaient faire face nos principales exportations fondées sur les ressources naturelles. Cependant, la préférence a été donnée à une formule plus large afin d'harmoniser les tarifs douaniers. Alors que certains produits dits "sensibles" sont encore soumis à des droits de douane élevés, l'essentiel du commerce canadien est actuellement exonéré de droits ou soumis à des droits de 5 p. 100 ou moins.

La véritable pièce maîtresse des négociations était une série de codes non tarifaires qui ont été adoptés sous le régime de la réciprocité conditionnelle plutôt que sous celui de la nation la plus favorisée, seuls les pays signataires des codes ayant ainsi droit aux concessions. À l'heure actuelle, de nombreux membres du GATT, surtout des pays en développement, n'ont pas encore signé ces codes, dont deux des plus importants sont le code sur les marchés d'État, qui vise à accroître la concurrence internationale dans ce secteur, et le code sur les subventions et les droits compensateurs. Ce dernier exige que la preuve soit faite de l'existence d'un "préjudice important" avant que l'on puisse user de représailles contre une concurrence subventionnée de façon déloyale. Le

---

* L'histoire définitive en a été écrite par Gilbert Winham, politicologue canadien: *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton, Princeton University Press, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

code antidumping, négocié précédemment au cours des négociations Kennedy, a été révisé dans le même sens. Le code très contesté sur les subventions et les droits compensateurs n'a pas été très efficace et n'a pas réussi à atténuer les pressions croissantes qui s'exercent aux États-Unis en faveur de mesures commerciales correctives plus strictes pour "niveler le terrain de jeux".

Un autre code important pour le Canada porte sur la valeur en douane. Il prévoit que les droits *ad valorem* applicables sont imposés sur le "prix de transaction" international des marchandises importées. Lorsqu'il a signé ce code, le Canada a dû abandonner à regret son système d'évaluation basé sur la "juste valeur du marché", qui offrait une protection largement supérieure à ses produits. (Les États-Unis ont fini par abandonner l'"American Selling Price" comme ils l'avaient promis au cours des négociations Kennedy, en dépit de l'opposition du Congrès.) L'importance qu'accorde le Canada au prix de facturation des importations est due non seulement aux craintes de dumping, mais surtout au fait qu'une grande partie de notre commerce se fait entre parties apparentées, c'est-à-dire à l'intérieur même des sociétés commerciales.

D'autres codes - sur les normes techniques et les licences d'importation - prévoient des règles plus simples destinées à minimiser les obstacles au commerce. Un accord de libre-échange sectoriel a aussi été conclu dans le domaine des avions civils. Les grandes questions agricoles n'ont pas été résolues, mais des ententes multilatérales ont été conclues pour le commerce de la viande de bovins, des produits laitiers et des produits tropicaux. Enfin, plusieurs grands accords-cadres ont été conclus, qui reconnaissent les besoins spéciaux des pays en développement tout en invitant l'ensemble des membres à observer plus strictement les dispositions du GATT. La plus grande déception a été l'impossibilité de se mettre d'accord sur une clause de sauvegarde qui garantirait une protection temporaire contre la concurrence préjudiciable des importations à bas prix. Souvent contourné, l'article 19 du GATT rejette l'application sélective des mesures de sauvegarde prônée par la CEE.

En novembre 1982 a eu lieu à Genève une conférence ministérielle (la première en neuf ans) visant à étudier l'évolution des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

accords des négociations de Tokyo. Le pronostic n'était guère favorable. Rien n'avait bougé en ce qui concerne l'agriculture ou les garanties. Les pessimistes affirmaient que le GATT perdait la bataille visant à contenir la croissance de la protection non tarifaire. De nouvelles préoccupations se faisaient jour, occasionnées par l'alignement boîteux des taux de change (en particulier celui du dollar américain, très élevé à l'époque), l'énorme déséquilibre des déficits et des excédents du compte courant, et l'effet paralysant de la dette du tiers monde. Sous l'impulsion dynamique des États-Unis, un programme de travail a été établi et on s'est occupé des préparatifs d'éventuelles négociations de grande envergure, qui offraient l'espoir de nombreux compromis sur des questions restées dans l'impasse. C'était aussi un moyen d'apaiser la crainte de voir les États-Unis commencer à conclure leurs propres accords bilatéraux, si le GATT se montrait impuissant à garantir un meilleur accès multilatéral à leurs biens et à leurs services. L'esprit du GATT était très fortement érodé dans la pratique et, de toute évidence, il fallait plus que la foi dans la valeur du libéralisme commercial pour mener à bien les NCM des années 1980.

B. Les négociations d'Uruguay: principales questions à négocier

Le conflit suscité par l'établissement de l'ordre du jour de Punta del Este a failli saborder les pourparlers. Les États-Unis ont joué serré pour s'assurer que seraient abordées de nouvelles questions telles que les services et la propriété intellectuelle. L'Inde et le Brésil venaient en tête des pays en développement réticents qui résistaient à l'offensive américaine et privilégiaient le règlement d'anciennes questions, telles que les garanties. La France était le principal pays de la CEE à vouloir atermoyer sur la question des subventions agricoles. Le Japon et les nouveaux pays industrialisés (NPI, tels que la Corée du Sud) acceptaient mal d'être traités de mercantilistes et de profiteurs qui bénéficiaient de l'ouverture des marchés d'exportation tout en gardant jalousement leurs marchés intérieurs. Ils avaient sujet d'être sur la défensive.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Malgré tout, les ministres du GATT ont fini par accepter le compromis d'un ordre du jour double incluant à la fois d'anciennes questions et de nouvelles, non encore assujetties à des règlements du GATT. D'âpres disputes sur la structure des négociations, mettant principalement aux prises les États-Unis et la CEE, ont amené le report du début des pourparlers à 1987. À la fin de janvier, les parties s'étaient finalement entendues sur la tenue, au sein du Groupe de négociation sur les produits, de négociations indépendantes sur quatorze sujets différents, menées par des groupes distincts supervisés par un Comité des négociations commerciales (CNC) qui se réunirait au moins une fois tous les six mois pour examiner les progrès accomplis. Un organisme de surveillance a été mis sur pied pour contrôler les dispositions de stabilisation et de baisse de prix. Relevant du CNC, cet organisme se réunit au moins trois fois par an. La déclaration ministérielle de septembre 1986 incluait des dispositions de stabilisation et de baisse des prix visant à arrêter et, si possible, à faire reculer la vague de protectionnisme, à titre de preuve de bonne volonté pendant les négociations. Des divisions au sujet de l'interprétation des dispositions et du degré de surveillance à exercer sont vite apparues. En décembre 1988, le CCN avait reçu 23 avis de violation présumée, dont un des États-Unis contre le Canada. Des discussions parallèles sur les services ont lieu dans le Groupe de négociation sur les services. Ces organes de négociation sont ouverts à tous les participants, soit 111 pays actuellement.

Les principaux problèmes en suspens depuis les négociations de Tokyo sont les suivants:

1. Les restrictions non tarifaires: Alors que certains secteurs comme les textiles et les vêtements font l'objet de restrictions quantitatives depuis des décennies, d'innombrables nouveaux obstacles non tarifaires discriminatoires ont surgi depuis les années 1970, les automobiles, l'acier et les appareils électroniques comptant parmi les principaux produits visés. Pour échapper aux règlements du GATT, les pratiques commerciales se cachent sous des euphémismes, tels que "restriction volontaire des exportations" et "accords de commercialisation

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

régulière". Ces obstacles non tarifaires faussent les échanges de multiples façons. En général, ils nuisent aux consommateurs et favorisent les exportateurs établis au détriment des nouveaux venus qui demandent moins cher. Certains analystes proposent une "retarification" des obstacles non tarifaires quantitatifs (ou, au moins, leur remplacement par des contingents attribués par adjudication), le produit de ces mesures étant affecté à des programmes d'adaptation pour les industries sensibles aux importations. L'objectif des négociations d'Uruguay est de renforcer les sanctions contre les mesures nettement protectionnistes dans le domaine des importations.

2. Les garanties (la protection conditionnelle): Cette question a été la principale pierre d'achoppement lors des négociations de Tokyo. L'article 19 du GATT permet aux membres d'imposer des contingents globaux d'urgence en vertu de la clause de la nation la plus favorisée pour sauvegarder une industrie intérieure menacée pendant qu'elle s'adapte à la concurrence étrangère. Les fournisseurs étrangers ont alors droit à des compensations. Le Japon d'abord, puis de nombreux pays en développement ont réussi à pénétrer les marchés du Nord et les dérogations à l'article 19 se sont multipliées, amenant la prolifération des obstacles non tarifaires discriminatoires décrits plus haut. La CEE a insisté sur le fait que, pour être réaliste, une nouvelle clause de sauvegarde devrait abandonner le principe de prédilection du GATT qu'est la non-discrimination. Pour les États-Unis et le Canada, toute exemption constitue une contradiction dangereuse puisqu'en fait, le GATT donne alors sa bénédiction à la violation de ses propres règles. Le GATT a toutefois déjà ratifié une importante dérogation au traitement de la nation la plus favorisée dans le domaine des textiles et des vêtements, en donnant son aval à l'Accord multifibres (AMF). En juillet 1986, cet Accord est devenu plus restrictif et a été reconduit pour cinq ans. Un accord important intervenu à mi-parcours, en avril 1989, sur les principes de négociation des mesures de protection et des questions relatives aux textiles a permis d'espérer que les politiques restrictives pourraient être éliminées peu à peu au cours des années 90. En mars 1990, le Canada a déposé sa proposition visant à réassujettir les textiles aux dispositions du GATT sur une période de cinq

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

à dix ans. Toutefois, les exportateurs des pays en développement veulent que les contingents soient éliminés dès l'expiration de l'actuel AMF, en 1991.

3. L'agriculture: Longtemps un point faible du GATT, le commerce agricole est le sujet le plus âprement contesté qui sera abordé au cours des négociations d'Uruguay. D'un côté, les États-Unis et un groupe de quatorze nations exportatrices de produits alimentaires, y compris le Canada, forment le "Groupe de Cairns", du nom de la ville d'Australie où elles se sont réunies pour la première fois en vue de demander l'adoption de mesures urgentes sur les subventions à l'agriculture. De l'autre côté se tiennent le Japon et la CEE qui elle, défend sa Politique agricole commune (PAC), très interventionniste et très coûteuse. Les pays du Groupe de Cairns allèguent que leurs exportations concurrentielles souffrent de la guerre commerciale que se livrent la CEE et les États-Unis, qui réagissent à la perte de leur part de marché. L'agriculture est subventionnée et réglementée dans presque tous les pays. Les problèmes découlent des programmes intérieurs qui favorisent la surproduction et le dumping d'excédents abondamment subventionnés sur le marché international. En l'absence de recours efficaces aux termes du GATT, les représailles restent la seule possibilité, et l'escalade de la guerre des subventions laisse les Trésors les mieux nantis se combattre. Le Groupe de Cairns demande l'adoption immédiate de mesures qui permettent une réglementation plus concurrentielle des exportations agricoles. Jusqu'à tout récemment, les États-Unis n'ont voulu accepter rien d'autre qu'un accord sur l'élimination totale des subventions à l'agriculture qui "faussent" le commerce. La CEE, quant à elle, préférerait que le feu des projecteurs se porte ailleurs. Ses douze pays membres ne sont disposés à envisager qu'une réduction graduelle des subventions.

L'important compromis intervenu en avril 1989 a relancé les négociations d'Uruguay. La guerre des subventions a néanmoins poursuivi son escalade. En outre, des tensions se font jour au sein du Groupe de Cairns, notamment entre le Canada et les États-Unis. Le 14 mars 1990, le Canada a présenté au groupe de négociation de Genève une formule complexe qui lui aurait permis de sauvegarder ses pratiques de gestion de l'offre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dans le cadre d'une réforme de l'article 11 du GATT, lequel régit le contrôle des importations. Les États-Unis souhaitent quant à eux voir disparaître la protection offerte par cet article. (Pour une analyse plus détaillée, voir le Bulletin d'actualité 89-7F intitulé "Le GATT: la onzième heure pour l'article XI?") Dans ses propositions définitives qu'il a présentées le 15 octobre 1990 (voir à la page 19), le Canada cherche à trouver un terrain d'entente entre la position des États-Unis et celle de la communauté européenne. Toutefois, la conférence ministérielle qui a eu lieu à Bruxelles, dans le cadre du GATT, en décembre 1990, n'a pas permis de sortir de l'impasse.

4. Les subventions et les mesures compensatrices: L'agriculture représente un cas extrême parmi les nombreux problèmes que suscite le recours croissant des gouvernements aux subventions intérieures et aux subventions à l'exportation pour protéger ou accroître leur part du marché. Le ralentissement du commerce mondial a intensifié les pressions interventionnistes et suscité des débats apparemment insolubles sur ce qui constitue une mesure commerciale "déloyale". Les membres ne s'entendent ni sur les définitions, ni sur la mesure des répercussions commerciales, ni sur les solutions à apporter (comme l'imposition de droits compensateurs ou antidumping) dans les cas où il y a prétendument préjudice. Le code des négociations de Tokyo apparaît inadéquat, et nombreuses sont les parties contractantes du GATT qui ne se sont pas engagées à le respecter. L'utilisation dynamique que font les États-Unis des droits compensateurs, par opposition à la faiblesse des règlements du GATT, est devenue une importante source de friction avec leurs partenaires commerciaux. L'enjeu des négociations de Genève est de rétablir la foi dans un système de règles multilatérales et d'en promouvoir le respect. Au début de l'été, le Canada a été le premier pays à déposer un plan détaillé de réforme du code. (Pour plus de détails, se reporter au mini-bulletin 42F, "Le code des subventions du GATT: Propositions de réforme du Canada".)

Pour la première fois, l'ordre du jour des NCM accorde une place de premier plan à certaines questions importantes pour l'avenir:

1. Les services: Le commerce des services (qualifiés d'"invisibles" pour les distinguer des biens) est une notion de plus en plus large désignant diverses activités, qui vont des voyages et des communications aux services d'experts-conseils, aux services bancaires et à la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

circulation transfrontière des données. Au moins un cinquième du commerce global a rapport aux services, qui, dans la plupart des pays industrialisés, constituent pratiquement la seule source de croissance de l'emploi. Malgré leur importance dans le commerce international, il n'existe aucune base statistique adéquate dans ce secteur, et encore moins de code pour le réglementer. Désireuses d'offrir un accès plus libre à leurs services, les sociétés multinationales américaines étaient parmi les plus ardents partisans de nouvelles négociations et ont joué un rôle important dans les négociations concernant les services. Toutefois, l'insistance des États-Unis à vouloir que soit abordée la question des services s'est d'abord heurtée à une forte opposition de la part d'un bloc de pays en développement qui exigent, pour conclure un accord, de nombreuses concessions et garanties. Outre qu'elles ont des raisons nationalistes d'agir ainsi, ces pays ont refusé dans le passé que la libéralisation des exportations occidentales de services soit le prix à payer pour faire avancer les dossiers en suspens touchant certains produits (comme les textiles) pour lesquels ils bénéficient de l'avantage comparatif. Ils veulent aussi que soient inclus les services créateurs d'emplois. Même si les obstacles restent nombreux, un cadre de négociations multilatérales a été établi en décembre 1988 et mis en application en avril 1989.

2. Les mesures d'investissement liées au commerce (MILC): Cet ensemble de problèmes, non moins épineux, découle partiellement de ce qui a été dit au paragraphe précédent, dans la mesure où la plupart des fournisseurs de services doivent être physiquement installés au sein du marché qu'ils desservent. Les sociétés américaines qui cherchent à exploiter les débouchés qu'offrent de nouveaux marchés ont ouvert la voie en essayant d'obtenir des droits d'établissement et un traitement national pour leurs filiales. D'un autre côté, beaucoup de pays, surtout en développement, se montrent préoccupés par une éventuelle dépendance envers les multinationales étrangères et par la réaction de secteurs sensibles comme les communications et la culture. À propos de ces questions de souveraineté et de sécurité, les États peuvent considérer qu'il leur est nécessaire de se protéger pour développer et sauvegarder leurs propres

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

industries à potentiel de croissance viable. Un certain nombre de questions d'investissement sont plus directement liées au commerce et se rapprochent davantage de la compétence actuelle du GATT, sans pour autant être plus faciles à régler. Signalons l'altération des échanges qui découle des mesures d'incitation (subventions, concessions fiscales, etc.) accordées pour attirer les investissements étrangers directs, et les exigences concernant le contenu local, l'exportation et d'autres conditions de rendement qui sont imposées aux filiales étrangères après leur installation. Jusqu'à maintenant, pays développés et pays en développement ont des positions radicalement opposées sur les mesures d'investissement liées au commerce. Dans la proposition présentée au début de 1990 par onze pays dont le Brésil, l'Inde et la Chine, toute modification du régime du GATT est fondamentalement rejetée.

3. La propriété intellectuelle: Les questions en ce domaine font déjà l'objet de plusieurs accords internationaux, y compris un article du GATT, et elles sont traitées par un organisme distinct, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle. Mais l'envergure et l'application de ces accords restent insuffisantes. Les États-Unis et la CEE en particulier réclament une meilleure protection des droits d'auteur et des brevets pour mettre un terme à la piraterie technologique et à l'essor du commerce des contrefaçons. Les mesures demandées viseraient principalement les nouveaux pays industrialisés de l'Asie et du Pacifique, où se produisent les pires abus dans les industries de l'informatique, de l'édition et de l'enregistrement.

4. La technologie de pointe: Ce domaine est devenu un secteur de croissance stratégique très important dans les pays industrialisés et dans certains pays en développement. En général, la technologie de pointe bénéficie d'un très fort soutien gouvernemental. Elle est souvent considérée comme une industrie vitale encore à ses premiers balbutiements, dont il faut subventionner la recherche et le développement et qu'il faut fermement protéger dans l'intérêt national. Les politiques industrielles de ce genre, à quoi s'ajoute la notion d'"avantage comparatif machiné", offrent un défi de taille au commerce libéral fondé sur les lois du marché et menacent les marchés d'exportation des producteurs actuels. Cependant,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les États-Unis n'ont pas réussi, en Uruguay, à obtenir des négociations sectorielles distinctes sur les problèmes liés à la technologie de pointe, qu'il a donc fallu aborder par l'intermédiaire des groupes de travail établis.

5. La réforme institutionnelle et d'autres questions: L'intégrité et l'utilité du système du GATT étant de plus en plus remises en question, une des tâches les plus difficiles des NCM d'Uruguay consiste à en consolider les structures et les règles, à améliorer ses procédures de règlement des différends (fondées exclusivement sur le consensus, elles n'ont qu'une utilité relative contre les obstacles non tarifaires), et à accroître son rôle dans la gestion générale de l'économie mondiale. Ces réformes exigent qu'on augmente les ressources du secrétariat du GATT, que ses membres se conforment mieux à ses articles et à ses codes, que le respect des règles soit plus strictement surveillé et que les dirigeants politiques fassent preuve de plus de fermeté. Les ministres du GATT doivent consentir à mettre sur pied une organisation capable de s'attaquer efficacement aux problèmes d'ajustement structurel global: intrégration progressive des pays en développement dans l'économie mondiale, répercussions des changements rapides qui modifient les avantages comparatifs, effets de la crise de l'endettement, collaboration avec les organismes financiers internationaux, etc. Un processus multilatéral dynamique offre encore le meilleur espoir de maintenir un système commercial ouvert malgré les tendances protectionnistes qui découlent des pressions exercées par des groupes nationaux, régionaux, sectoriels ou idéologiques.

En mars 1988, une réunion officieuse de 30 ministres du Commerce en Allemagne de l'Ouest a ravivé l'espoir de voir émerger un consensus sur un ensemble de réformes structurelles. Les trois propositions suivantes étaient notamment à l'étude. 1) Les responsables de l'application du GATT examineraient périodiquement les politiques commerciales des pays membres et vérifieraient s'ils remplissent leurs obligations multilatérales. Ils évalueraient et feraient connaître le coût des mesures protectionnistes. La fréquence de ces examens dépendrait du volume des échanges du pays visé (probablement tous les deux ans pour les membres du Groupe des sept). 2) Le secteur privé participerait de façon

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plus officielle au GATT, y compris aux réunions ministérielles, de manière à renforcer les appuis nationaux à l'égard de la libéralisation des échanges. 3) Un nouveau groupe réduit de ministres représentant 18 pays membres se réunirait deux fois l'an pour donner une impulsion politique au système du GATT et contribuer à son orientation. En outre, 13 pays, dont le Canada, ont formé le "Groupe de la Paix" pour faire des pressions en vue d'obtenir une amélioration du règlement des différends et un renforcement du rôle du GATT.

Lors de l'examen plénier "à mi-parcours" tenu à Montréal au début de décembre 1988 par les ministres des pays membres, des accords ont été conclus dans un certain nombre de domaines institutionnels. Le processus de règlement des différends comporterait dorénavant des délais stricts d'au plus 15 mois entre l'établissement d'un comité et la prise d'une décision par le Conseil du GATT. Un mécanisme de contrôle serait établi en vertu duquel les politiques commerciales des pays membres feraient l'objet d'un examen régulier: tous les deux ans dans le cas des grandes puissances, tous les quatre ans dans celui des puissances moyennes, et tous les six ans pour les petits pays. (Le premier examen effectué par le GATT des pratiques commerciales du Canada a été publié en juin 1990). Ces accords, d'abord suspendus à cause de l'échec d'autres négociations (voir p. 18-19), ont fini par être appliqués en avril 1989.

En avril 1990, le Canada a dévoilé une ambitieuse proposition visant à transformer le GATT en une Organisation mondiale du commerce (OMC) dotée de pouvoirs accrus, sorte de version révisée de l'organisme prévu à l'origine dans la Charte de la Havane des quarante. Toutefois, ce projet de réforme institutionnelle majeure dépend en grande partie du succès des négociations sectorielles.

C. La stratégie commerciale multilatérale du Canada

> Les règles du GATT sont aussi importantes pour nous que celles de notre Constitution.
>
> - Joe Clark, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, lors de l'allocution d'ouverture de la Conférence ministérielle du GATT, le 15 septembre 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En tant que puissance économique moyenne sans grand marché intérieur, le Canada dépend beaucoup d'un système équitable de réglementation des échanges internationaux, et il s'est montré très favorable à la tenue de nouvelles négociations du GATT. Cependant, comme un quart du PNB canadien provient des exportations vers un seul marché, le gouvernement a devancé l'issue de longues NCM en s'engageant dans des négociations distinctes de libre-échange avec les Américains. L'article 24 du GATT permet une exception aux principes de la nation la plus favorisée pour les zones régionales de libre-échange, et cette exception s'applique à "l'essentiel des échanges commerciaux" entre les parties. De nombreux observateurs considèrent le succès d'un accord complet Canada-États-Unis comme étant de bon augure pour les discussions du GATT. Une victoire bilatérale contre le protectionnisme dans des secteurs litigieux, également importants pour les deux parties, pourrait servir de modèle à point nommé et faire avancer les discussions multilatérales à Genève. D'un point de vue moins optimiste, d'autres pays exportateurs se sentiront menacés s'ils croient qu'un bloc commercial nord-américain intégré pourrait entraîner un important détournement du commerce et une désaffection pour le multilatéralisme. Ces craintes pourraient bien s'apaiser après qu'un groupe de travail du GATT sur l'Accord de libre-échange, établi en février 1989, aura remis son rapport. Cependant, même un constat positif pourrait ne pas convaincre les adversaires canadiens du libre-échange continental, qui soutiennent que les NCM actuelles permettent un marchandage qui aurait pu procurer au Canada des avantages supérieurs à un coût beaucoup moindre sur le plan des concessions réciproques.

En dépit de l'inquiétude que soulève la libéralisation du commerce en Amérique du Nord et de la crainte que le monde ne soit en train de se diviser en blocs économiques régionaux, le Canada continuera de participer activement aux négociations de l'Uruguay. Au nombre des priorités multilatérales du Canada figurent:

- des contrôles beaucoup plus stricts sur le commerce agricole, particulièrement sur le recours aux subventions internes et aux subventions à l'exportation qui ont pour résultat de pénaliser des pays tiers (par exemple, les producteurs canadiens de céréales, pris

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dans la guerre des prix entre les États-Unis et la CEE);

- un meilleur accès pour les marchandises et pour certains services dans lesquels le Canada a un avantage comparatif: denrées alimentaires et produits dérivés des ressources naturelles, industries liées à l'énergie, équipement de transport, matériel et services de communications;

- une réduction des droits de douane, de l'escalade des tarifs et des obstacles non tarifaires dans ces secteurs; en outre, le renforcement du code des négociations de Tokyo sur les subventions et les droits compensateurs, pour atténuer la menace croissante que les mesures de protection exceptionnelles (particulièrement les mesures compensatrices américaines) font peser sur les exportateurs canadiens;

- l'élargissement du champ d'application du code du GATT sur les marchés d'État pour ouvrir des marchés actuellement fermés aux biens et aux services canadiens concurrentiels.

Le Canada a participé activement aux travaux des divers groupes engagés dans les négociations actuelles du GATT, et il a fermement exprimé ses préoccupations devant d'autres tribunes économiques (OCDE, Sommet économique occidental, réunions quadrilatérales des ministres du Commerce), souhaitant vivement que ces négociations aboutissent. Les efforts déployés par le Canada dans le cadre des négociations d'Uruguay ont été coordonnés initialement par le Bureau des négociations commerciales (BNC), M^me^ Sylvia Ostry étant l'ambassadrice du Canada en matière de NCM. Depuis la fin des négociations sur le libre-échange Canada-États-Unis, le BNC a peu à peu cédé la place à un Bureau des négociations commerciales multilatérales (BNCM) rattaché au ministère des Affaires extérieures. L'organisme est dirigé par M. Germain Denis, qui a rang de sous-ministre adjoint. À la suite de la réunion de Montréal, M^me^ Ostry a pris un congé d'études au début de 1989. En juillet 1987, le Canada a accru sa présence à Genève en nommant M. John Weekes au poste d'ambassadeur et de représentant permanent auprès du GATT. M. Weekes a par la suite été nommé président du comité des négociations commerciales, pour un mandat. La participation du secteur privé est assurée grâce à un réseau de groupes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

consultatifs sectoriels sur le commerce international. Il y a par ailleurs un Comité consultatif sur le commerce international; il compte 45 membres et est le pendant canadien du comité consultatif américain sur les négociations commerciales. Les deux groupes ont pris une part très active aux négociations de Montréal.

En mai 1987, il a reçu le groupe de Cairns, formé de pays préconisant la juste concurrence dans les échanges agricoles. Ces réunions ont entretenu les pressions nécessaires à la conclusion rapide, dans le cadre des NCM, d'accords sur les produits agricoles et les produits tropicaux. En juillet, les États-Unis ont présenté au groupe du GATT sur l'agriculture une importante proposition visant à éliminer, en dix ans, toutes les subventions et tous les obstacles à l'importation dans ce secteur. Le 20 octobre 1987, le Canada a présenté à Genève des propositions globales analogues, qui laisseraient toutefois inchangés les programmes canadiens de gestion des approvisionnements qui sont conformes aux règles actuelles du GATT. Comme l'Europe et les États-Unis demeuraient très divisés sur la question, les subventions à l'agriculture ont continué de susciter beaucoup de pessimisme. En février 1988, le groupe de Cairns a publié une nouvelle déclaration, très critique, sur la lenteur des progrès réalisés à Genève. Il a proposé un moyen terme consistant en un gel des subventions suivi d'une réduction progressive à long terme. Au début de l'examen à mi-parcours tenu à Montréal du 5 au 8 décembre 1988, l'agriculture venait en tête des priorités du Canada et des États-Unis. On a prolongé les discussions d'une journée dans l'espoir de dénouer l'impasse entre les États-Unis et la Communauté européenne. L'importance politique d'une réforme dans le commerce des produits agricoles a été mise en relief le premier jour de la rencontre par une manifestation à laquelle ont participé plus de 3 000 agriculteurs venus de 26 pays.

À Montréal, il n'y a eu aucun progrès dans les négociations sur l'agriculture, mais 11 des 15 groupes de négociation ont conclu des ententes provisoires sur le déroulement des deux dernières années des négociations, notamment une entente-cadre globale concernant les services. Les participants ont aussi convenu de libéraliser davantage le commerce de produits tropicaux et des produits à base de ressources naturelles et de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réduire d'au moins 30 p. 100 l'ensemble des tarifs frappant ces produits dès la fin des négociations actuelles. (En mars 1990, le Canada a déposé des propositions autorisant la négociation de droits réduits de 33 p. 100 en moyenne). Par contre, leurs efforts ont achoppé dans trois domaines clés autres que l'agriculture, à savoir la propriété intellectuelle, les textiles et les garanties. Enfin, le mécontentement de nombreux pays en développement à l'égard de l'intransigeance des États-Unis et de la Communauté européenne a entraîné la suspension de tous les accords de négociation. Le Groupe de Cairns était lui-même divisé sur la question de l'"association", et six pays d'Amérique latine ont décidé qu'à défaut de progrès sur la question de l'agriculture et sur d'autres sujets d'importance capitale pour le tiers monde, il n'y aurait aucun accord sur quoi que ce soit pour le moment.

La réunion de 1988 tenue à de Montréal n'a donc abouti qu'à un accord de prolongation de quatre mois. Des négociateurs de haut niveau allaient encore tenter de résoudre l'impasse au cours d'une réunion spéciale à Genève. Quelques espoirs ont surgi au début de février 1989 quand les États-Unis ont paru assouplir leur position en acceptant de poursuivre les négociations avec la CEE sur des mesures à court terme visant à réduire les subventions agricoles. En fait, la réunion extraordinaire qui a eu lieu à Genève du 5 au 8 avril 1989 a permis un déblocage partiel. Des accords ont été conclus sur la façon de mener les négociations finales dans tous les secteurs, notamment en ce qui concerne les quatre points restés en suspens à Montréal. Dans le secteur clé de l'agriculture, l'aide à la production et à l'exportation et les mesures de protection connexes allaient être maintenues au niveau de 1988, des réductions progressives devant en outre être apportées au cours des années suivantes. De plus, les membres du GATT allaient être tenus de soumettre des plans détaillés de réforme à long terme concernant ce secteur et de les mettre en oeuvre d'ici la fin des négociations d'Uruguay en 1990. Les propositions du Canada ont été présentées en mars et en octobre 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bien que le Groupe de Cairns ait pu, à la fin de 1989, déposer une proposition commune visant à diminuer les mesures de protection agricole, il existe encore d'importants sujets de désaccord. Dans le cadre du mouvement de réforme, le Canada continue de défendre son recours aux restrictions des importations par l'entremise d'offices de commercialisation, même si les États-Unis insistent beaucoup pour qu'il les démantèle. En outre, autant les États-Unis que le Canada sont à couteaux tirés avec le Japon et la Communauté européenne, malgré l'offre de cette dernière de réduire modestement les subventions de 30 p. 100. Dans ses dernières propositions, déposées le 15 octobre 1990, le Canada demande qu'il soit mis fin aux guerres des subventions à l'exportation; que soient réduites dans une proportion pouvant aller jusqu'à 50 p. 100, les subventions nationales qui faussent les échanges (on craint dans certains milieux que d'anciens programmes comme les subventions au transport dans l'Ouest - le tarif du Pas-de-Corbeau - soient touchés); que soient réduits du tiers les tarifs douaniers des produits agricoles, qui ne dépasseraient pas alors 20 p. 100, et les barrières non tarifaires soient équivalentes; et que soit augmentée la part admissible des importations agricoles sur le marché intérieur (jusqu'à 5 p. 100 pour les produits laitiers) en échange de l'assurance que les offices de commercialisation des produits laitiers, de la volaille et des oeufs seront protégés. Les États-Unis demandent une réduction de 90 p. 100 des subventions à l'exportation et la compression massive de 75 p. 100 des subventions nationales.

À l'occasion de la conférence ministérielle qui s'est tenue à Bruxelles au début de décembre 1990, et qui devait être la dernière, l'agriculture s'est avérée une fois de plus un obstacle insurmontable; les autres groupes de négociation affirment cependant être près d'en arriver à une entente. Lorsqu'il y a eu rupture des négociations, on a dit qu'elles avaient été "suspendues" jusqu'au 15 janvier 1991, date à laquelle les représentants des parties se sont rencontrés brièvement à Genève pour tenter de trouver une solution. Avec le déclenchement de la guerre du Golfe, Arthur Dunkel, directeur général du GATT, a toutefois été incapable d'annoncer la date de la reprise des négociations. Le Comité chargé des négociations commerciales s'est finalement réuni à la fin de février. Il a été annoncé à cette occasion que les pourparlers reprendraient, mais qu'ils seraient menés à sept groupes de négociation au lieu de quinze.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le 1er mars 1991, soit le dernier jour où il pouvait le faire, le président des États-Unis, George Bush, invoquant la "procédure accélérée", a demandé au Congrès de prolonger de deux ans, au-delà de la date d'expiration du 1er juin 1991 prévue dans la loi actuelle régissant le commerce, le pouvoir de négocier des États-Unis. Le Congrès doit rendre sa décision dans un délai de 60 jours. On s'attend à ce qu'il autorise la poursuite des négociations commerciales, donnant ainsi à l'Uruguay Round le souffle et l'élan dont on a tant besoin pour parvenir à des accords.

MESURES PARLEMENTAIRES

Par le passé, le Parlement n'a jamais joué qu'un rôle mineur dans la conduite des relations extérieures du Canada, bien qu'à l'occasion, des questions de politique commerciale ou de défense (réciprocité avec les États-Unis, conscription, armement nucléaire) aient pris assez d'importance pour faire tomber des gouvernements. Les spécialistes des relations internationales ont eu tendance à reléguer la plupart des questions commerciales au rang de diplomatie de seconde zone, déplorant que les députés consacrent des heures à discuter de tarifs douaniers intéressant leur circonscription tout en négligeant presque entièrement des questions plus graves de guerre ou de paix. Le Parlement se contentait de réagir aux mesures de politique commerciale, et l'attention qui leur était accordée était généralement considérée comme une manifestation d'esprit de clocher plutôt que d'intérêt pour les problèmes internationaux.

De nos jours, principalement par l'entremise de ses comités de politique étrangère, le Parlement se montre de plus en plus actif et résolu. Le commerce international figure maintenant en tête du programme de politique étrangère du gouvernement. En dépit de cela, le Parlement ne s'intéresse que sporadiquement à la politique commerciale. Un rapport soumis en juin 1982 par un sous-comité sur la politique d'importation du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a critiqué les engagements pris par le Canada dans ce domaine aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

négociations de Tokyo. Dans son examen général de la politique étrangère du gouvernement mené en 1985-1986, le Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada a donné son appui à de nouvelles négociations commerciales multilatérales, sans par ailleurs aborder les questions du GATT en détail. Les premières audiences parlementaires importantes sur les négociations de l'Uruguay se sont tenues en novembre 1990, lorsque le négociateur du Canada, Germain Denis, a présenté un exposé aux membres des Comités de l'agriculture et des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes.

CHRONOLOGIE*

1947 - Signature du traité du GATT.

1979 - Fin des négociations de Tokyo. Les États-Unis votent le *Trade Agreements Act*.

1982 - La Conférence ministérielle du GATT met sur pied un nouveau programme de travail.

1984 - Le Canada adopte la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* conformément aux engagements qu'il a pris lors des négociations de Tokyo.

juillet 1986 - L'Accord multifibres est renouvelé et prolongé pour cinq autres années.

septembre 1986 - La conférence du GATT en Uruguay lance la huitième série de NCM.

janvier 1987 - L'accord conclu à Genève sur le processus de négociation donne le feu vert aux discussions officielles.

mai 1987 - Ottawa accueille le Groupe de Cairns, formé de pays préconisant la juste concurrence dans les échanges agricoles.

---

* Voir aussi les chronologies dans l'ouvrage de John Whalley, établi avec la collaboration de Colleen Hamilton et Roderick Hill, *La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale*, vol. 9, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

juillet 1987 - Les États-Unis présentent des propositions importantes relatives à la suppression des subventions agricoles et des obstacles à l'importation; le Canada nomme un nouvel ambassadeur auprès du GATT.

octobre 1987 - Le Canada présente ses propres propositions détaillées sur la libéralisation des échanges agricoles.

mars 1988 - Le Conseil du GATT adopte deux rapports dans lesquels le Canada est trouvé coupable d'infraction aux règles du GATT.

avril 1988 - Les désaccords concernant les subventions à l'agriculture dominent à nouveau l'ordre du jour d'une réunion quadrilatérale des ministres du Commerce (des États-Unis, du Canada, du Japon et de la CEE) tenue sur une île au large de la Colombie-Britannique. Le Canada demande qu'on mette fin à la guerre commerciale.

décembre 1988 - Une réunion des ministres de tous les pays membres du GATT visant à examiner les progrès réalisés dans les négociations d'Uruguay a lieu à Montréal. En dépit d'un déblocage sur certaines questions et d'une prolongation des discussions, l'impasse persiste entre les États-Unis et la Communauté économique européenne sur la question de l'agriculture.

avril 1989 - Une réunion spéciale des négociateurs à Genève permet de dénouer l'impasse et d'espérer que les négociations d'Uruguay connaîtront une heureuse issue à la fin de 1990, tel que prévu.

juin 1989 - Le Canada dépose une proposition détaillée permettant de modifier les règles du GATT sur les subventions et les droits compensateurs.

mars 1990 - Le Canada dépose d'importantes propositions concernant les textiles et l'AMF, l'agriculture ainsi que la réduction des droits.

avril 1990 - Le Canada présente un projet visant à transformer le GATT en un nouvel Organisme mondial du commerce doté de pouvoirs importants.

juillet 1990 - Le secrétariat du GATT examine les pratiques commerciales du Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

octobre 1990 - Le Canada dépose ses propositions définitives sur les subventions agricoles à la table de négociation. Une réunion des ministres du Commerce de la Quadrilatérale tenue à Terre-Neuve, indique que les négociations à venir seront difficiles et que l'avenir du GATT pourrait même être compromis.

décembre 1990 - Les négociations prennent fin devant l'impossibilité de sortir de l'impasse où se trouve la question agricole, à la conférence ministérielle de Bruxelles.

janvier 1991 - Les représentants se rencontrent à Genève pour essayer de reprendre les négociations.

février 1991 - Le Comité chargé des négociations commerciales se réunit et réorganise les pourparlers, qui seront désormais menés par sept groupes principaux.

mars 1991 - Le président des États-Unis, George Bush, demande que le pouvoir de négocier des États-Unis soit prolongé de deux ans à compter du 1er juin 1991.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Banque mondiale. *The Uruguay Round: A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*. Washington (D.C.), 1987.

Canada. "Négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round: le Canada et les résultats de l'examen à mi-parcours". Ottawa, 1989.

Canada, ministère des Affaires extérieures. "Négociations commerciales multilatérales: vues préliminaires du Canada". Communiqué, 19 juillet 1985.

Canada, ministère des Affaires extérieures. *Le monde notre marché: le Canada, le GATT et la ronde Uruguay*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Canada, ministère des Affaires extérieures. "The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: A Situation Report". Bureau des négociations commerciales multilatérales, septembre 1988.

Comité des négociations commerciales. "Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round: Trade Negotiations Committee Meeting at Ministerial Level, December 1988". Montréal, Secrétariat du GATT, 1988.

de C. Grey, Rodney. "GATT and the Trade Relations System". Richard Dearden *et al.* (éd.). *Living with Free Trade: Canada, the Free Trade Agreement and the GATT*. Halifax, Institut de recherches politiques, 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Diebold, William, Jr. (éd.). *Bilateralism, Multilateralism and Canada in U.S. Trade Policy.* Cambridge, Ballinger Publishing Company, 1988.

Finlayson, Jock et Ann Weston. *The GATT, Middle Powers and the Uruguay Round.* Ottawa, Institut Nord-Sud, juin 1990.

GATT. "Déclaration ministérielle sur les négociation d'Uruguay." 25 septembre 1986.

Golt, Sidney. *The Gatt Negotiations 1986-90: Origins, Issues and Prospects.* Londres, British-North American Committee, 1988.

Hufbauer, Gary. "Beyond GATT". *Foreign Policy,* n° 77, hiver 1989-1990, p. 64 à 76.

Mark, Janette. "A l'heure de l'Uruguay: les négociations commerciales multilatérales". Ottawa, Institut Nord-Sud, mars 1987.

Schott, Jeffrey J. (éd.). *Completing the Uruguay Round: A Results - Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations.* Washington (D.C.) The Institute for International Economics, septembre 1990.

Smith, Murray. *Canada's Stake in the Uruguay Round and the GATT System.* Halifax, Institut de recherches politiques, octobre 1988.

Stone, Frank. *Le Canada, le GATT et le système commercial international.* Édition révisée. Halifax, Institut de recherches politiques, 1988.

Stone, Frank. *The Canada-United States Free Trade Agreement and the GATT.* Halifax, Institut de recherches politiques, novembre 1988.

Stone, Frank. *Le GATT: du Tokyo Round à l'Uruguay Round.* Halifax, Institut de recherches politiques, novembre 1988.

Winham, Gilbert. "GATT and the International Trade Régime". *International Journal,* vol. 45, automne 1990, p. 796-822.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE

Les négociations multilatérales du GATT

1. Premier Round, 1947: un accord provisoire conclu par 23 pays pendant les négociations visant la création de l'Organisation internationale du commerce (OIC). Résultat: la négociation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et réductions tarifaires importantes de la part des États-Unis et de quelques autres pays.

2. Annecy Round, 1949: négociations visant à accueillir 11 nouveaux membres au sein du GATT.

3. Torquay Round, 1950-1951: nouvelles négociations ayant conduit à quelques réductions tarifaires additionnelles. L'Allemagne de l'Ouest se joint au GATT.

4. Genève Round, 1956: le Japon se joint au GATT. Les négociations visant la réduction des niveaux tarifaires généraux ne progressent pratiquement pas.

5. Dillon Round, 1960-1962: la renégociation de concessions tarifaires déjà convenues était nécessaire en raison de la création de la Communauté économique européenne, dont le tarif extérieur commun avait pour effet de hausser le tarif sur les importations de nombreux produits provenant de pays non membres de la CE.

6. Kennedy Round, 1963-1967: seize pays industriels acceptent de nouvelles réductions tarifaires "linéaires" de 40 p.100 en moyenne. Pour la première fois, les demandes des pays en développement occupent une place importante pendant les négociations.

7. Tokyo Round, 1973-1979: Encore une fois, au moyen d'une formule linéaire de réduction des tarifs, les pays industrialisés acceptent de baisser de 40 p. 100, en moyenne, les tarifs sur les importations industrielles passibles de droits de douane. Peu de progrès en ce qui concerne la libéralisation du commerce des produits agricoles. Plusieurs nouveaux codes d'obstacles non tarifaires sont négociés, surtout par les principaux pays industrialisés.

8. Uruguay Round, 1986-: Si un certain nombre "d'anciennes" questions d'accès aux marchés (comme la progressivité des droits et les restrictions sélectives sur le textile et les vêtements) ne sont pas encore réglées, le nouveau "round" s'attache principalement à renforcer les règles du GATT en ce qui concerne les barrières non tarifaires et à élargir la l'ampleur et la portée des codes; à libéraliser le commerce des produits agricoles et à réduire les subventions qui faussent les échanges; à mettre en place de nouvelles règles pour régir le commerce des services, les mesures concernant les investissements liés au commerce et la question des droits de propriété intellectuelle; et à réexaminer la structure institutionnelle du GATT et son système de prise de décisions.

Sources: Jock Finlayson et Ann Westaron, *The GATT, Middle Powers and the Uruguay Round*, Ottawa, Institut Nord-Sud, juin 1990, tableau 5, p. 16.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Groupes de négociations de l'Uruguay Round

Catégorie	Groupe de négociation
Accès aux marchés	1. Tarifs 2. Mesures non tarifaires 3. Produits à base de ressources naturelles 4. Textile et vêtement 5. Agriculture 6. Produits tropicaux
Réforme des règles du GATT	7. Articles visés par le GATT 8. Accords issus des NCM 9. Sauvegardes 10. Subventions et droits compensateurs
Le GATT en tant qu'institution	11. Règlement des différends 12. Fonctionnement du système du GATT 13. Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIP) 14. Mesures concernant les investissements mais liées au commerce (TRIM) 15. Services*

* À la suite du compromis qui figure dans la déclaration de Punta del Este, les services font l'objet de négociations distinctes confiées au Groupe de négociation sur les services (GNS). Les négociations de tous les autres groupes se font sous l'égide du Groupe de négociations sur les marchandises (GNG).

Source: Gilbert Winham, "GATT and the International Trade Régime", *International Journal*, vol. 45, automne 1990, tableau 1, p. 800.